



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA230043		12.01.2024

Objet : Avis relatif à un projet d'arrêté ministériel établissant la liste des autorités, organes et organismes auxquels des informations policières peuvent être communiquées dans le cadre de leurs missions légales

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après le 'COC' ou 'l'Organe de contrôle').

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (M.B. du 5 septembre 2018, ci-après 'la LPD'), en particulier l'article 59 §1^{er}, 2^e alinéa, l'article 71 et le Titre 7, en particulier l'article 236.

Vu la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD').

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après 'la LFP').

Vu la *Law Enforcement Directive* 2016/680 du 27 avril 2016 (ci-après 'la LED').

Vu la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers.

Vu la demande du 5 octobre 2023 des ministres de la Justice et de l'Intérieur, transmise à l'Organe de contrôle le 10 novembre 2023.

Vu les informations complémentaires transmises dans le cadre d'une nouvelle demande des ministres de la Justice et de l'Intérieur en date du 13 novembre 2023.

Vu le rapport de Monsieur Ronny Saelens, membre-conseiller *a.i.* de l'Organe de contrôle.

Émet, le 12 janvier 2024, l'avis suivant.

I. Remarque préalable concernant la compétence de l'Organe de contrôle

1. À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD') dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est compétent également lorsque des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre de finalités socioéconomiques ou de traitements relevant de la gestion des ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice). L'Organe de contrôle a dans ce contexte pour mission d'examiner si l'activité de traitement projetée par les services de police est conforme aux dispositions du Titre 1^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. De plus, le COC est aussi chargé d'émettre des avis d'initiative, comme prévu à l'article 236 §2 de la LPD, et est investi conformément à l'article 240 de la LPD d'une mission générale d'information à l'égard du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans le domaine du droit à la protection des données et à la protection de la vie privée.

2. En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet dès lors des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des Représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police, concernant toute matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁵.

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE » (règlement général sur la protection des données ou « RGPD »).

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil » (ci-après dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Article 4 §2, 4^e alinéa de la LPD.

⁴ Article 71 §1^{er}, 3^e alinéa de la LPD.

⁵ Articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD.

3. Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé 'AIG') visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et de l'Unité d'information des passagers (ci-après dénommée en abrégé 'BELPIU') visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la surveillance de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois⁶.

4. L'Organe de contrôle est compétent à l'égard du Service Contentieux de l'Administration générale des Douanes et Accises en ce qui concerne les réquisitions adressées par ce service à la BELPIU dans des matières fiscales, et ce en vertu de l'article 281 §4 de la loi générale « *sur les douanes et accises* » du 18 juillet 1977, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2019 « *modifiant diverses dispositions relatives au traitement des données des passagers* ».

5. Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé, dans le cadre de la législation sur la rétention des données et en vertu de l'article 126/3 §1^{er}, 8^e alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après 'la LCE'), telle que modifiée par la loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (*M.B.* du 8 août 2022), de la validation des statistiques relatives au nombre de faits punissables et au délai de conservation pour chaque arrondissement judiciaire et chaque zone de police, une matière dans le cadre de laquelle il exerce toutes les compétences qui lui ont été attribuées par le Titre 7 de la loi du 30 juillet 2018. Il est par ailleurs également chargé, en application de l'article 42 §3, 2^e et 3^e alinéas de la LFP, du contrôle des requêtes de la Cellule Personnes disparues de la police fédérale en vue de la consultation des données relatives aux communications électroniques impliquant la personne disparue.

6. L'Organe de contrôle est compétent pour rendre des avis sur les aspects ayant trait au traitement des informations et des données à caractère personnel et à la protection de la vie privée par le traitement de données à caractère personnel pour autant qu'il existe un rapport avec le fonctionnement opérationnel et non opérationnel des services de police et/ou avec le personnel de la police intégrée (ci-après 'la GPI'⁷) et/ou pour autant que le projet de texte soumis pour avis ait un impact sur la gestion de l'information policière en général.

⁶ Article 71 §1^{er}, troisième alinéa *juncto* article 236 §3 de la LPD.

⁷ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

7. Par ailleurs, l'Organe de contrôle n'est pas seulement une autorité de protection des données, mais est aussi une autorité de contrôle qui est légalement chargée de contrôler la légalité, l'efficacité, l'efficience et l'économie de la gestion de l'information policière⁸.

II. Objet de la demande, antécédents et remarque générale

8. Le projet d'arrêté ministériel (ci-après 'le projet d'A.M.') des ministres de la Justice et de l'Intérieur (ci-après 'les auteurs') a pour objet de mettre à exécution l'article 44/11/9 §2 de la LFP, plus précisément la communication de données policières à des tiers qui ne sont pas des services de police. Il s'agit d'autorités, d'organes et d'organismes qui, outre leur mission légale centrale, sont (également) chargés d'une mission dans la chaîne du droit pénal et de la sécurité (les missions dites « de *law enforcement* »).

9. Il s'agit d'une nouvelle demande faisant suite à un premier avis du COC. L'Organe de contrôle a en effet rendu le 15 mai 2022 un avis négatif au sujet du premier projet d'A.M., sous la référence DA220003. Le COC formulait dans cet avis une série de remarques **fondamentales** qui sont reprises ci-après en résumé :

- le projet d'A.M. ne démontre pas que chaque destinataire de la liste est chargé par la loi de l'application de la loi pénale ou a une obligation en matière de protection de la sécurité publique (finalité) ;
- le projet d'A.M. ne démontre pas que cette autorité, organe ou organisme ne peut effectuer cette mission sans traiter ce faisant des données à caractère personnel et/ou des informations (nécessité) ;
- le projet d'A.M. ne précise pas de quelles données à caractère personnel et/ou informations policières le destinataire a précisément besoin pour effectuer cette mission déterminée ou accomplir cette obligation (proportionnalité) ;
- le projet d'A.M. ne précise pas de quelle manière les données à caractère personnel et les informations sont communiquées (e.a. la sécurité des informations, interrogation directe ou pas, ...). L'importance de la manière dont l'accès aux informations et aux données à caractère personnel est organisé – « *communication* », « *interrogation directe* » ou « *accès direct* » – avait en effet déjà été soulignée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 10 mars 2022 ;
- le projet d'A.M. ne précise pas quelles garanties sont liées à la communication des données à caractère personnel et des informations (délai de conservation, usage ultérieur, etc.).

Pour la motivation sous-jacente de ces remarques fondamentales, l'Organe de contrôle renvoie à son avis DA220003 du 15 mai 2022, qui est considéré comme étant répété ici.

⁸ Rapport d'activité 2021, www.organedeconrole.be, voir les points 3 et 52 et plus spécifiquement le point 71 : « *Il serait cependant faux de s'imaginer que le COC se préoccupe seulement de la protection des données ; il porte aussi énormément d'attention à tous les autres aspects opérationnels de la gestion de l'information policière et des informations des autres services qu'il contrôle, s'agissant là de matières relevant également de sa compétence.* » ; article 71 §1^{er} de la LPD.

10. L'Organe de contrôle était par conséquent **dans l'impossibilité de fournir un avis correct et d'accomplir pleinement la mission légale dont il est investi en sa qualité d'autorité de contrôle.**

11. Au titre de remarque générale, il convient de souligner que seuls les auteurs du projet d'A.M. doivent et peuvent répondre aux remarques fondamentales énumérées plus haut, et qu'il n'est donc pas concevable qu'une réponse soit formulée par les destinataires (les 'demandeurs' de la communication de données à caractère personnel et d'informations policières) ou en fonction de leurs motivations.

12. Le 10 novembre 2023, l'Organe de contrôle a reçu une (deuxième) demande, datée du 05.10.2023, en vue d'émettre à nouveau un avis sur un projet d'« *A.M. établissant la liste des autorités, organes et organismes auxquels des informations policières peuvent être communiquées dans le cadre de leurs missions légales* ». Contrairement à ce qui est indiqué dans la demande d'avis, cette demande ne comportait **aucune** pièce additionnelle (en marge du projet d'A.M. proprement dit) revêtant la forme d'un « *dossier comprenant le formulaire complété, ainsi qu'une fiche explicative, reprenant les éléments essentiels de chaque formulaire* ». Ni les formulaires visés ni les 'fiches' n'ont été transmis au COC, qui ignore donc quel en est ou serait l'objectif dès lors que ces documents ne font pas partie du projet d'A.M.

En réponse à la demande en ce sens adressée par l'Organe de contrôle au demandeur, ce dernier a, par le biais d'une nouvelle demande d'avis datée du 13 novembre 2023 (dans laquelle le COC était prié de considérer la demande du 5 octobre 2023 comme non avenue), transmis au COC les 'fiches' et formulaires susmentionnés concernant les dizaines de services, organes et organismes de *law enforcement* (prétendus) – au total pas moins d'une petite soixantaine d'institutions, administrations ou agences qui souhaitent donc toutes pouvoir bénéficier de la communication de données à caractère personnel et informations policières –, soit en tout quelque 1.189 pages (État fédéral : 290 pages ; Région de Bruxelles-Capitale : 76 pages ; Région wallonne : 164 pages ; Communauté française : 17 pages et Flandre : 642 pages).

III. Analyse de la demande

13. L'Organe de contrôle ne peut que constater que les auteurs du projet **ne répondent à nouveau en aucune manière** dans ce nouveau projet d'A.M. aux **remarques fondamentales formulées dans l'avis DA220003 du 15 mai 2022**. Or, comme nous le faisons remarquer plus haut, les auteurs du projet ne peuvent à l'évidence **pas rejeter cette responsabilité sur les destinataires** figurant sur la liste du nouveau projet d'A.M. (à savoir les 'demandeurs' de la communication de données à caractère personnel et d'informations policières). Les auteurs du projet d'A.M. et la police intégrée doivent, en leur qualité de responsables du traitement formels et/ou fonctionnels, procéder **eux-**

mêmes le cas échéant à une évaluation fondée et motivée de la communication demandée des données à caractère personnel et informations policières qu'ils traitent (en vue donc d'un éventuel traitement ultérieur par les organismes tiers susmentionnés).

14.1. La demande d'avis portant sur l'actuel projet d'A.M. s'assortissait donc, à la demande de l'Organe de contrôle, de formulaires devant être complétés par les destinataires ainsi que d'une sorte de 'fiche' récapitulative de ces formulaires, établie par les auteurs du projet. Il est additionnellement frappant de constater que la Commission Permanente de la Police Locale a émis une « réserve » pour certains de ces destinataires, ce qui ne saurait être interprété ou compris autrement que comme un avis négatif de la police locale quant à la reprise de ces destinataires sur la liste. Rien n'indique que les auteurs du projet se soient penchés sur cet avis négatif, bien au contraire. Or, si la police elle-même, en sa qualité de responsable du traitement formel ou fonctionnel, est contre la communication d'informations policières à ces organismes tiers, comment pourrait-on justifier que ceux-ci soient tout de même repris dans le projet d'A.M. ?

14.2. Par ailleurs, certains organismes ont été rayés dans le projet soumis au COC alors que des formulaires/fiches avaient été transmis au COC à leur sujet... Comment le COC doit-il comprendre cela ? L'auteur du projet est tenu de soumettre pour avis un texte définitif, et non un texte dans lequel des passages du projet d'A.M. ont été barrés.

15.1. Il est donc clair que les auteurs du projet ont omis de procéder à une évaluation (critique, modulée ou non) des dizaines de demandes et motivations des candidats destinataires des données à caractère personnel et informations policières, et semblent avoir accédé les yeux fermés, sans examen plus approfondi, aux demandes introduites par les destinataires en vue d'obtenir la communication de données à caractère personnel et informations policières. Le COC a déjà exprimé à plusieurs reprises son inquiétude face à cette tendance apparemment irrésistible de dizaines d'organismes, organes, agences et services – relevant de l'échelon fédéral et des entités fédérées – à considérer qu'ils ont besoin de données à caractère personnel et informations policières. Cependant, il s'agit de données à caractère personnel (pénales) à ce point sensibles que le but ne saurait être de servir au doigt et à l'œil n'importe quel organisme qui, pour l'une ou l'autre raison, estime qu'une telle communication pourrait à l'occasion lui être utile.

15.2. À la lecture du projet d'A.M., on ne peut que se demander comment cette petite soixantaine d'organismes qui, jusqu'ici et conformément au cadre juridique actuel, ne bénéficient **pas** de cette communication de données à caractère personnel et informations policières, parviennent actuellement à s'acquitter de leurs missions. Il semble en effet qu'ils y parviennent actuellement sans cette communication. Qu'est-ce qui a soudainement changé ? Autrement dit, le COC attend des responsables du traitement formels et fonctionnels qu'ils procèdent, comme il le préconisait dans son avis DA220003 du 15 mai 2022, à une analyse et une évaluation rigoureuses, critiques et détaillées

avant d'autoriser « l'ouverture à grande échelle des bases de données policières ». Les résultats de cette analyse et de cette évaluation finale devront alors ensuite être intégrés au projet d'A.M.

16. Pour toute clarté, l'Organe de contrôle n'a pas l'intention – et encore moins la mission – de faire le travail des auteurs du projet d'A.M. (les responsables du traitement formels et fonctionnels).

Il appartient donc aux demandeurs, en leur qualité de responsables du traitement, de réaliser l'exercice évoqué plus haut pour chaque candidat destinataire et d'en faire mention de manière motivée dans le projet d'A.M. (éventuellement sous la forme d'une annexe par service ou par organisme). Le 'statut' des fiches récapitulatives établies par les auteurs du projet manque par exemple de clarté également. Comme nous le disions, ces fiches ne semblent actuellement être qu'une simple synthèse des formulaires complétés par les candidats destinataires, dont la plus-value n'est pas clairement établie.

17. L'Organe de contrôle est donc à nouveau au regret de constater que le projet d'A.M. est totalement en défaut sur les plans susmentionnés, de sorte qu'il est toujours dans l'impossibilité de remplir correctement sa mission légale.

En conséquence, le dossier et le projet d'arrêté ministériel ne sont manifestement toujours pas en état.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

rend un avis néгатif quant au nouveau projet d'arrêté ministériel,

prie le demandeur de donner suite aux remarques fondamentales susmentionnées.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 12 janvier 2024.

Pour l'Organe de contrôle,
Le Président *a.i.*,
Frank SCHUERMANS (SIGNÉ)